Deutscher Bundestag **Drucksache 16/545**

16. Wahlperiode 07. 02. 2006

Antrag

der Abgeordneten Dr. Jürgen Gehb, Dr. Günter Krings, Günter Baumann, Clemens Binninger, Wolfgang Bosbach, Helmut Brandt, Norbert Geis, Ralf Göbel, Ute Granold, Reinhard Grindel, Michael Grosse-Brömer, Hans-Werner Kammer, Alois Karl, Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen), Kristina Köhler (Wiesbaden), Hartmut Koschyk, Dr. Martina Krogmann, Stephan Mayer (Altötting), Friedrich Merz, Beatrix Philipp, Daniela Raab, Klaus Riegert, Dr. Norbert Röttgen, Andreas Schmidt (Mühlheim), Dr. Hans-Peter Uhl, Andrea Astrid Voßhoff, Marco Wanderwitz, Ingo Wellenreuther, Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU
sowie der Abgeordneten Joachim Stünker, Dr. Peter Danckert, Klaus Uwe Benneter, Bernhard Brinkmann (Hildesheim), Martin Dörmann, Dr. Carl-Christian Dressel, Fritz Rudolf Körper, Volker Kröning, Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Dirk Manzewski, Dr. Matthias Miersch, Marianne Schieder, Olaf Scholz, Christoph Strässer, Jörg Tauss, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD

Speicherung mit Augenmaß – Effektive Strafverfolgung und Grundrechtswahrung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Nachdem zunächst Frankreich, Irland, Schweden und Großbritannien zur Umsetzung eines Auftrags des Europäischen Rates vom 25. März 2004 und dem 28. April 2004 den Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur Einführung EU-weit einheitlicher Mindestspeicherungspflichten für Telekommunikationsverkehrsdaten auf Grundlage der Artikel 31 und 34 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) vorgelegt hatten und dieser in der Folgezeit von allen befassten Ratsgremien wiederholt kontrovers beraten worden war, legte die Europäische Kommission am 21. September 2005 den Vorschlag für eine entsprechende Richtlinie nach Artikel 95 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) vor, da nach ihrer Auffassung, die von den Juristischen Diensten des Rates und des Europäischen Parlaments sowie – von Seiten der Mitgliedstaaten – insbesondere von den Niederlanden geteilt wird, eine tragfähige Rechtsgrundlage für ein Instrument zur Einführung EU-weit einheitlicher Speicherungsfristen und zur Bestimmung der zu speichernden Datentypen in der „Dritten Säule“ nicht gegeben sei. Die Einführung entsprechender Speicherungspflichten sei vielmehr eine gemeinschaftsrechtliche Angelegenheit und daher durch ein Instrument der „Ersten Säule“ zu regeln, in der es durch die Richtlinie 2002/58/EG bereits Regelungen über den Umgang mit Telekommunikationsverkehrsdaten gibt.

2. In der Folgezeit führte die damalige britische Ratspräsidentschaft – unbeschadet der weiterhin offenen Rechtsgrundlagenfrage – Gespräche mit Vertretern des Europäischen Parlaments, um festzustellen, ob eine Einigung über eine Richtlinie im Verfahren der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments nach Artikel 251 EGV zu erreichen ist.

3. Die EU-Justizminister einigten sich am 2. Dezember 2005 mit qualifizierter Mehrheit auf einen Richtlinientext, der alle wichtigen Forderungen Deutschlands berücksichtigt. Der Richtlinientext sieht die Einführung einer Speicherungspflicht für Telekommunikationsverkehrsdaten für einen Zeitraum von mindestens 6 und höchstens 24 Monaten vor, verzichtet hierbei aber auf die Einbeziehung der – kostenintensiven – Speicherung von Standortdaten am Ende einer Mobilfunkverbindung sowie von erfolglosen Anrufversuchen, soweit diese nicht bislang schon von den Telekommunikationsanbietern gespeichert werden. Der zwischenzeitlich vom Europäischen Parlament angenommene Beschluss vom 14. Dezember 2005 entspricht diesem Ratskompromiss. Für eine Annahme der Richtlinie bedarf es noch eines förmlichen Beschlusses des Rates, den die jetzige österreichische Ratspräsidentschaft voraussichtlich im Februar 2006 herbeizuführen beabsichtigt.

4. Nach Inkrafttreten der Richtlinie wird diese von den nationalen Gesetzgebungsorganen binnen 18 Monaten in das jeweilige innerstaatliche Recht umzusetzen sein. In Deutschland werden hierfür im Hinblick auf die Begründung einer Speicherungspflicht und die Festlegung der zu speichernden Datenarten im Wesentlichen Anpassungen im Telekommunikationsgesetz erforderlich werden. Es wird darauf zu achten sein, dass sowohl den berechtigten Interessen an einer wirksamen Strafverfolgung als auch dem effektiven Schutz der Grundrechte in ausgewogener Weise Rechnung getragen wird.

5. Der Aufklärung und Verfolgung von Straftaten kommt eine große Bedeutung zu. Das Bundesverfassungsgericht hat daher wiederholt die unabweisbaren Bedürfnisse einer wirksamen Strafverfolgung hervorgehoben, das öffentliche Interesse an einer möglichst vollständigen Wahrheitsermittlung im Strafverfahren betont und die wirksame Aufklärung gerade schwerer Straftaten als einen wesentlichen Auftrag eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens bezeichnet.

6. Die besondere Bedeutung der Telekommunikationsverkehrsdaten für eine wirksame Strafverfolgung ist unbestritten. Die Befugnis, nach den §§ 100g und 100h der Strafprozessordnung Auskunft von Diensteanbietern über gespeicherte Telekommunikationsverkehrsdaten zu verlangen, hat sich in vielen Kriminalitätsbereichen als hilfreich für eine effektive Strafverfolgung erwiesen. Zur Aufklärung von Straftaten mit komplexen Täterstrukturen, wie sie für den internationalen Terrorismus und die organisierte Kriminalität kennzeichnend sind, und von mittels Telekommunikation begangenen Straftaten, ist dieses Ermittlungsinstrument unverzichtbar.

7. Derzeit dürfen Unternehmen nach den Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes die Verkehrsdaten nur für geschäftliche Zwecke, wie etwa zur Abrechnung, längstens aber 6 Monate, speichern. Dabei hat das Unternehmen sicherzustellen, dass im Falle einer Anfechtung der Rechnungslegung eine Verifikation der angefochtenen Verbindungen noch möglich ist. In der Praxis bewegt sich diese zu Abrechnungszwecken erforderliche Speicherzeit sehr nahe an der im Richtlinienentwurf vorgesehenen Mindestspeicherzeit. Die Löschpflicht würde nun bei annähernd gleicher Dauer in eine Speicherpflicht umgewandelt. Dieser Paradigmenwechsel erfordert eine Anpassung des Telekommunikationsgesetzes.

8. „Ins Leere“ läuft das Ermittlungsinstrument der Auskunft derzeit immer dann, wenn die relevanten Daten von dem betreffenden Diensteanbieter gar nicht oder nur sehr kurzzeitig gespeichert werden, weil dieser sie zu Abrechnungszwecken nicht benötigt; dies ist aufgrund der zunehmenden Verbreitung von Pauschaltarifen (so genannten Flatrates) immer häufiger der Fall. Diese Daten werden nach geltendem Recht grundsätzlich nicht gespeichert. Damit hängt zurzeit die Wirksamkeit dieser Ermittlungsmaßnahme im Einzelfall von dem jeweils zwischen dem Kunden und dem Diensteanbieter vereinbarten Tarifmodell ab.

9. Diese Defizite lassen sich nur durch die Einführung gesetzlicher Speicherungspflichten beheben, da nur auf diese Weise die Verfügbarkeit derjenigen Datenarten, deren Kenntnis durch die Strafverfolgungsbehörden in Ermittlungsverfahren typischerweise von großer Bedeutung ist, für einen bestimmten Zeitraum sichergestellt werden kann. Im Rahmen der vorgesehenen Evaluation durch die Europäische Kommission sollte auch geprüft werden, ob es nicht Alternativen zur Speicherung von Telekommunikationsdaten auf Vorrat für die Zwecke der Strafverfolgung gibt, zumal die Abgrenzung zwischen Verkehrs- und Inhaltsdaten immer schwieriger wird.

10. Die Einführung gesetzlicher Speicherungspflichten für Telekommunikationsverkehrsdaten greift allerdings in die Grundrechte sowohl der Nutzer als auch der Anbieter von Telekommunikationsdiensten ein; konkret betroffen hiervon sind das Fernmeldegeheimnis nach Artikel 10 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) und die Freiheit der Berufsausübung nach Artikel 12 Abs. 1 GG. Die Abfrage der gespeicherten Daten kann zudem weitere Grundrechte, wie etwa die Presse- und Rundfunkfreiheit nach Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG berühren. Diese Grundrechte sind in einem freiheitlichen demokratischen Gemeinwesen von besonders großer Bedeutung. Eingriffe in diese Grundrechte, von denen zahlreiche Personen betroffen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Tatvorwurf stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, sind besonders schwerwiegend und bedürfen deshalb einer besonderen Rechtfertigung.

11. Die genannten Grundrechte sind jedoch nicht vorbehaltlos gewährleistet. Ihre gesetzliche Einschränkung ist zur Verfolgung vernünftiger Gemeinwohlbelange, wie etwa der Gewährleistung einer wirksamen Strafverfolgung in bestimmten Kriminalitätsbereichen, zulässig, wenn hierbei insbesondere die Grenzen der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden, also die einschränkende gesetzliche Regelung zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen ist.

12. In Mitgliedstaaten der Europäischen Union besteht im Moment eine Vielzahl unterschiedlicher Bestimmungen für die Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten zur Kriminalitätsbekämpfung. Weder der internationale Terrorismus noch die organisierte Kriminalität sind aber Phänomene, die allein national zu bekämpfen sind. Gegen derartige Straftaten bedarf es eines effektiven Vorgehens in der gesamten Europäischen Union, welches nur durch vergleichbare Bedingungen sichergestellt werden kann. Daher ist die Schaffung eines einheitlichen Mindeststandards bei der Verkehrsdatenspeicherung in Europa unbedingt notwendig.

13. Der Deutsche Bundestag hat in seiner Stellungnahme vom Januar 2005 deutlich gemacht, dass er die Rechtsgrundlage für eine Regelung zur Vorratsdatenspeicherung in einem Rahmenbeschluss und damit in der „Dritten Säule“ (EUV) sieht. Dass sich die nun geplante Maßnahme auf Artikel 95 EGV, d. h. auf die „Erste Säule“ stützt, begegnet Bedenken, weil Artikel 95 EGV an sich der Sicherstellung des Funktionierens des Binnenmarktes dient, während die Richtlinie primär Strafverfolgungsinteressen verfolgt.

14. Der Bundesregierung ist es – gestärkt durch die bisherige restriktive Beschlusslage des Deutschen Bundestages – in intensiven Verhandlungen auf europäischer Ebene gegen teils erhebliche Widerstände seitens einer Vielzahl anderer Mitgliedstaaten gelungen, sowohl im Europäischen Parlament als auch im Rat die nötigen Mehrheiten für eine Regelung mit Augenmaß zu gewinnen, so dass die in Kürze zur Annahme stehende Richtlinie nunmehr eine Umsetzung unter Wahrung verfassungsrechtlicher Vorgaben erlaubt.

15. Der Deutsche Bundestag anerkennt, dass die Verfassungsgrundsätze und insbesondere das Berufsgeheimnis bei der Anwendung dieser Richtlinie gewahrt bleiben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. dem in der Sitzung der EU-Justizminister am 2. Dezember 2005 gefundenen Kompromisstext für eine Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, welcher dem vom Europäischen Parlament in dessen Plenarsitzung am 14. Dezember 2005 angenommenen Beschluss entspricht, bei der abschließenden Befassung des Rates der Europäischen Union zuzustimmen;

2. alsbald den Entwurf eines Gesetzes zur gebotenen Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht vorzulegen, dessen Regelungen sich in das nunmehr für Mitte 2007 angekündigte „harmonische Gesamtsystem“ der verdeckten strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse einfügen und der insbesondere die folgenden Punkte berücksichtigt:

   a) es werden hinsichtlich der Speicherungsdauer und der erfassten Datenarten keine über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinausgehenden Pflichten geregelt; dies gilt insbesondere für die Speicherungsfrist von 6 Monaten und die Beschränkung der Datenabfrage zu Zwecken der Strafverfolgung auf die Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung erheblicher oder mittels Telekommunikation begangener Straftaten;

   b) mit dem Gesetz ist zugleich sicherzustellen, dass Daten, die über den Inhalt einer Kommunikation Aufschluss geben, wie bisher nicht gespeichert werden dürfen;

3. zeitnah einen Gesetzentwurf für eine angemessene Entschädigung der Telekommunikationsunternehmen für die Inanspruchnahme im Rahmen der Erfüllung hoheitlicher Ermittlungsmaßnahmen im Bereich der Telekommunikation vorzulegen.

Berlin, den 7. Februar 2006

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333